

EL RÈGIM JURÍDIC DELS TOPÒNIMS DE LES ILLES BALEARS

Jeroni M. Mas Rigo

Secretari general del Consell de Mallorca

INTRODUCCIÓ

Les Illes Balears són l'única comunitat autònoma que, malgrat que té una llengua oficial pròpia distinta del castellà, no ha regulat el procediment que s'ha de seguir per a la denominació, o canvi de denominació, de les entitats locals, la qual cosa resulta sorprenent per als estudiosos, sobretot si tenim en compte que la Comunitat té competència exclusiva sobre la denominació oficial de municipis i topònims. Encara més, els topònims balears, segons la Llei de normalització lingüística, tenen per única forma oficial la catalana.¹

És cert que existeix el Decret 36/1988, pel qual es determina la forma oficial dels topònims, però aquest decret no va regular el procediment que s'havia de seguir per oficialitzar els topònims.² Tot indica que, en un principi, es va creure que amb la publicació de la llista de topònims ja restava resolta la qüestió, sense necessitat de més tràmits, ni sense haver d'escoltar l'opinió dels principals interessats: els municipis. Això implicava desconèixer que, si bé la toponímia en alguns supòsits té un caràcter supralocal (pensem, per exemple, en la denominació de les entitats locals), és, en primer lloc i bàsicament, una qüestió de caràcter local.

Intentar aclarir un poc aquest embull és l'objectiu d'aquesta ponència. Per això, i abans d'entrar en matèria, ja avançam que —d'acord amb els criteris generals de toponímia que figuren en el Mapa Topogràfico Nacional—³ per *topònim normalitzat* entenem: nom geo-

1 Catalunya i Galícia també tenen establert que la seva toponímia ha d'oficialitzar-se en català i gallec, respectivament. Mentre que a la Comunitat Valenciana, el País Basc i la Comunitat Foral de Navarra es preveu la possibilitat que les denominacions siguin bilingües o monolingües, en funció de l'ús de les llengües respectives. A Astúries, també està prevista la doble denominació, en bable i castellà, malgrat que el bable no sigui llengua oficial.

2 Com diu Rafael AGULLÓ MATEU: «La existencia de este listado oficial podría haber supuesto la inclusión de esta Autonomía en el grupo de las que cuentan con norma específica de desarrollo, pero dado el carácter estático de su contenido, que no determina un procedimiento genérico sino que legaliza sin más las denominaciones, hemos preferido referirlo en el grupo de los que carecen de dicha norma»; cf. «Régimen jurídico del cambio de denominación municipal en el Derecho Autonómico Valenciano», *El Consultor de los Ayuntamientos*, núm. 23 (desembre 2005), pàg. 3834 i següents.

3 El Mapa Topogràfico Nacional forma part de la cartografia bàsica de l'Estat. La seva formació i conservació són competència de l'Instituto Geográfico Nacional.

gràfic que estableix una autoritat competent d'acord amb unes normes fixades per aquesta mateixa autoritat. En canvi, el *topònim oficial* és el topònim normalitzat, establert mitjançant disposicions legals seguint *un procediment administratiu* i publicat per l'organisme competent en el butlletí oficial corresponent. El Decret 36/1988, i com veurem més endavant, més que establir una relació de topònims oficials, el que va fer fou aprovar una llista de noms de lloc normalitzats.

NORMATIVA REGULADORA

a) Normativa estatal

I. LLEI 7/1985, DE 2 D'ABRIL, REGULADORA DE LES BASES DEL RÈGIM LOCAL (LBRL)

De conformitat amb l'article 14 d'aquesta llei:

1. Els canvis de denominació dels municipis sols tenen caràcter oficial quan, després d'haver estat anotats en un Registre creat per l'Administració de l'Estat per a la inscripció de totes les entitats a què es refereix aquesta Llei, es publiquin al Butlletí Oficial de l'Estat.
2. La denominació dels municipis pot ser, a tots els efectes, en castellà, en qualsevol altra llengua espanyola oficial en la respectiva comunitat autònoma, o en ambdues.

Cal assenyalar que la LBRL té caràcter de legislació bàsica i, per tant, eficàcia a tot el territori espanyol. En conseqüència, el nom dels municipis de nova creació i els canvis de denominació dels que ja hi ha únicament tenen caràcter oficial quan, després d'haver estat inscrits en el Registre d'entitats locals, dependent del Ministeri d'Administracions Públiques (MAP), es publiquin al Butlletí Oficial de l'Estat.

Aquest caràcter constitutiu, que atorga el precepte transcrit al compliment de l'anotació prèvia i publicació al BOE, ha donat lloc a algunes crítiques. Així, s'ha dit que:

La funció «qualificadora» prèvia a la inscripció en el Registre estatal i la pròpia inscripció poden desenvolupar-se com uns actes de tràmit anteriors a la publicació. Per tant, de naturalesa no resolutòria.

Respecte a la publicació, fóra més correcte que s'hagués diferit la declaració d'oficialitat als butlletins oficials de les comunitats autònomes deixant al de l'Estat, això sí, una funció de publicitat *erga omnes*.⁴

4 MARÍN I DÍAZ-GUERRA, F. i J. VERNET I LLOBET: «El règim jurídic de la llengua en la retolació pública, la toponímia i la denominació dels ens locals a Catalunya», *Revista de Llengua i Dret*, núm. 16 (1991), pàg. 115.

No obstant aquestes crítiques, a les quals no manca fonament, la condició bàsica de l'article 14.1 l'ha ratificada el Tribunal Constitucional en la sentència de 21 de desembre de 1989.

La LBRL també ens diu que: «L'acord plenari sobre la denominació del municipi ha de ser adoptat per la majoria absoluta dels membres de la corporació.» (47.2.d)⁵

2. REIAL DECRET LEGISLATIU 781/1986, DE 18 D'ABRIL, PEL QUAL S'APROVA EL TEXT REFÓS DE LES DISPOSICIONS LEGALS VIGENTS EN MATÈRIA DE RÈGIM LOCAL (TRRL)

Segons l'article 11:

1. L'alteració del nom i capitalitat dels municipis, la pot efectuar el Consell de Govern de la comunitat autònoma, previ acord de l'ajuntament i informe de la diputació provincial respectiva.

[...]

3. De la resolució que adopti el Consell de Govern de la comunitat autònoma, ha de donar-se trasllat a l'Administració de l'Estat d'acord amb el que es preveu en l'article 14.1 de l'esmentada llei [LBRL].

Malgrat que l'article 11.1 no tingui el caràcter de legislació bàsica, atesa la manca de regulació autonòmica respecte d'això, es podria considerar, en principi, aplicable supletòriament. En relació amb aquest article, es va pronunciar el Tribunal Suprem (TS)⁶ en la sentència de 19 de desembre de 1990:

Segundo. Empieza impugnando el Ayuntamiento el artículo 11 del decreto legislativo, relativo a la alteración del nombre y capitalidad de los municipios.

A juicio del recurrente dicho precepto pone en manos del Consejo de gobierno de la Comunidad autónoma la potestad de modificar el nombre o la capitalidad en contra de la voluntad del Ayuntamiento y Diputación afectados.

Pero, si bien se mira, no es eso lo que dice el precepto del texto refundido que aquí se impugna. Porque, en realidad, es el Ayuntamiento el que acordaría ese cambio de denominación o de capitalidad («previo acuerdo del Ayuntamiento», dice el artículo 11) dándose también intervención (por vía de informe) a la Diputación provincial.

Por tanto, no cabe que pueda producirse alteración del nombre o de la capitalidad sin o contra la

5 Abans de la Llei 47/2003, de 16 de desembre, de mesures per a la modernització del govern local, el quòrum exigít era el de les dues tercers parts del nombre de fet dels membres corporatius, que en tot cas representés la majoria absoluta dels regidors.

6 Malgrat que el TRRL sigui un decret legislatiu amb força de llei formal i, per tant, no revisable per la jurisdicció ordinària, el TS aplica la teoria de l'*ultra vires*. És a dir, en aquells supòsits en què el Govern s'hagués extralimitat, a l'hora de la refosa de normes, aquesta extralimitació no estaria emparada per la delegació del poder legislatiu i, per tant, sols tindria valor de norma reglamentària, i com a tal revisable pel TS.

voluntad del municipio que ostente uno u otra.

El TS també considerà, en aquesta mateixa sentència, que el fet que l'aprovació del canvi de denominació hagués de ser ratificat per la Comunitat Autònoma no afectava l'autonomia municipal:

Retomando entonces el hilo de nuestra argumentación, se nos aparece claro que una decisión o acuerdo municipal de cambio de denominación o de capitalidad (mucho más ésta que aquélla, quizá) no es algo indiferente para el sistema global (la región en este caso). De ahí que, aunque el acuerdo tomado sería un acto jurídicamente perfecto, quedará ineficaz y no podría llevarse a la práctica sin esa apreciación —posterior, no inicial— de la Comunidad Autónoma.

Atès que les Illes Balears són una comunitat autònoma uniprovincial, també hem de tenir present l'article 25.2 de TRRL, que determina que el canvi de denominació de les províncies només es pot fer a través d'una llei aprovada per les Corts Generals. Aquest precepte té caràcter bàsic.

3. REIAL DECRET 382/1986, DE 10 DE FEBRER, DE CREACIÓ, ORGANITZACIÓ I FUNCIONAMENT DEL REGISTRE D'ENTITATS LOCALS⁷

Segons l'article 3, apartat A), d'aquest RD, pel que fa a la denominació dels municipis de nova creació, s'ha de consignar la que figuri com a tal a la disposició que autoritzi la creació. En els municipis que ja existeixen, s'ha de consignar l'actual denominació reconeguda oficialment.

Segons la disposició addicional:

Comunicada al Registre la denominació d'un municipi de nova creació o el canvi d'una altra ja existent, i un cop practicada la inscripció o modificació corresponent, sempre que la denominació aprovada no coincideixi o pugui produir confusió amb altres ja existents, es procedirà a la immediata notificació de la resolució corresponent a l'òrgan que hagués aprovat la denominació perquè pugui procedir-se a la seva publicació al *Boletín Oficial del Estado*, als efectes prevists anteriorment, de conformitat amb el que disposa l'article 14 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril.

4. LLEI 7/1986, DE 24 DE GENER, D'ORDENACIÓ DE LA CARTOGRAFIA

Aquesta llei va crear, com a instrument de coordinació cartogràfica, el Registre central de cartografia, en el si del qual es troba el Nomenclàtor Geogràfic Nacional, en el qual s'han de registrar les denominacions oficials de les comunitats autònomes, les províncies, les illes,

⁷ El RD 382/1986, modificat per RD 1499/1990, de 23 novembre, es va desenvolupar per l'Ordre del Ministeri d'Administració Territorial, de data 3 de juny de 1986.

els municipis, les entitats de població i les formacions geogràfiques, així com les seves variacions, degudament aprovades (art. 7.4).

Segons el Reial decret 2039/1994, de 17 d'octubre, pel qual s'aprovà el Reglament de règim jurídic i funcionament del Registre central de cartografia, en el Nomenclàtor no s'han d'incorporar modificacions que es refereixen al nom de les entitats locals sense que prèviament hagin restat inscrites en el Registre d'entitats locals (incís final del paràgraf segon de l'article 11.2).

5. REIAL DECRET 1690/1986, D'11 DE JULIOL, DE POBLACIÓ I DEMARCACIÓ TERRITORIAL DE LES ENTITATS LOCALS (RP)

Abans hem indicat que la nostra comunitat autònoma no ha legislat sobre el procediment que s'ha de seguir per denominar o alterar la denominació dels municipis. Per tant, i mentre no s'aprovi aquest reglament —o reglaments, ja que ara la competència és dels consells insulars—, la normativa aplicable és l'estatal, concretament els articles 26 a 30 del Reglament de població i demarcació territorial de les entitats locals, aprovat pel Reial decret 1690/1986, d'11 de juliol.

b) Normativa autonòmica

I. ESTATUT D'AUTONOMIA DE LES ILLES BALEARS (EAIB), APROVAT PER LA LLEI ORGÀNICA 1/2007, DE 28 DE FEBRER

Correspon a la Comunitat Autònoma la competència exclusiva sobre la denominació oficial dels municipis i els topònims (art. 30, núm. 2).⁸ Aquesta competència s'atribuï, amb el caràcter de pròpia, als consells insulars mitjançant la Llei 8/1993, d'1 de desembre, d'atribució de competències als consells insulars en matèria de règim local.⁹ Així, l'article 1 atribueix als consells insulars:

L'aprovació dels canvis de denominació toponímica dels municipis i de la seva capitalitat, d'acord amb l'article 11 del Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les disposicions legals vigents en matèria de règim local.

8 A l'anterior Estatut, Llei orgànica 2/1983, modificat per la Llei orgànica 9/1994, aquesta competència es trobava recollida a l'article 10, núm. 2.

9 El TC, a la S 214/1989, de 21 de desembre, afirma que: «la aprobación de la alteración o cambio de nombre de los municipios es típica competencia de ejecución en materia de régimen local». En aquest mateix sentit, s'expressa l'article 18.2 de la Llei de política lingüística de Catalunya: «La determinació de la denominació dels municipis i les comarques es regeix per la legislació de règim local».

Actualment, aquesta competència dels consells insulars es troba inclosa, genèricament, en l'article 70, núm. 2, de l'EAIB quan atribueix als consellers insulars,¹⁰ com a competència pròpia, la matèria de «règim local». Per tant, i de conformitat amb l'article 72.1 EAIB, correspon a les administracions insulars la potestat reglamentària sobre la denominació i el canvi de nom de les illes, els municipis i les entitats locals menors. El Govern de les Illes Balears, en aquesta matèria, només pot aprovar principis generals, que han de garantir l'exercici de la potestat reglamentària dels consells insulars (art. 58.3 EAIB). Aquesta és una de les novetats més importants introduïdes pel nou EAIB. Abans, els consells insulars sols tenien, en les matèries transferides per la Comunitat Autònoma, la potestat normativa externa quan aquesta els era atribuïda mitjançant una llei del Parlament.

2. LLEI 3/1986, DE 29 D'ABRIL, DE NORMALITZACIÓ LINGÜÍSTICA (LNL)

Segons l'article 14 d'aquesta llei:

1. Els topònims de les Illes Balears tenen com a única forma oficial la catalana.
2. Correspon al Govern de la Comunitat Autònoma, d'acord amb l'assessorament de la Universitat de les Illes Balears, determinar els noms oficials dels municipis, territoris, nuclis de població, vies de comunicació interurbanes en general i topònims de la Comunitat Autònoma. Els noms de les vies urbanes han de ser determinats pels Ajuntaments corresponents, també amb l'assessorament esmentat, donant preferència a la toponímica popular i als elements culturals autòctons.
3. Aquestes denominacions són les legals a tots els efectes, i la retolació ha de concordar amb elles. El Govern de la Comunitat Autònoma ha de reglamentar la normalització de la retolació pública, respectant, en tots els casos, les normes internacionals que l'Estat hagi subscrit.

Aquest precepte no és més que una reproducció de l'article 12 de la Llei 7/1983, de 18 d'abril, de normalització lingüística a Catalunya (LNLC),¹¹ si bé amb dues modificacions importants: a) la LNLC no preveu l'assessorament tècnic de cap entitat acadèmica, i b) la LNLC exigeix que la determinació dels noms oficials pel Consell Executiu de la Generalitat s'ha de fer: «d'acord amb els procediments legals establerts». Aquesta omisió, que no va ser involuntària, potser expliqui els motius pels quals el Decret 36/1988 va prescindir de

¹⁰ Val a dir que l'EAIB sol utilitzar com a sinònims dos conceptes jurídics diferents: illa (persona jurídica pública territorial i, com a tal, titular de competències) i consell insular (òrgan de govern i representació de l'illa). Per tant, sembla que aquí l'EAIB, quan diu que els consells insulars exerceixen una llista de competències pròpies, hauria de referir-se a les illes i no als consells insulars.

¹¹ Aquesta llei fou substituïda per la Llei 1/1998, de 7 de gener, de política lingüística (LPL).

donar audiència a les entitats locals i perquè, avui, encara no tenim una norma que reguli el procediment per a la denominació dels topònims, ja siguin aquests majors o menors.¹²

En relació al segon apartat de l'article 14, hem de fer dos comentaris: 1) la llei no esmenta a qui correspon determinar la denominació de les illes. És possible que el legislador autonòmic assimilés «illa» a «província» i cregués que la seva denominació corresponia a les Corts Generals. Aquest raonament tindria el seu fonament en el fet que la competència que tenia la comunitat autònoma era per la denominació de «municipis i topònims». 2) L'incís final de l'apartat, «donant preferència a la toponímia popular i als elements culturals», es troba mal ubicat ja que sembla referir-se únicament als noms de les vies urbanes.

Segons la disposició transitòria segona de la LNL:

Tots els rètols indicadors a què fa referència l'article 14, i que no són escrits en català, o que ho són incorrectament, han de ser escrits correctament en aquesta llengua en el termini màxim de tres anys. No obstant això, a més de la nova retolació es podran conservar els rètols o indicadors antics que tinguin un valor històric-artístic rellevant.

3. LLEI 20/2006, DE 15 DE DESEMBRE, MUNICIPAL I DE RÈGIM LOCAL DE LES ILLES BALEARS (LMRL)

Segons l'article 10 d'aquesta norma:

1. Cada municipi s'identifica pel seu nom oficial i pot tenir un escut o un distintiu, una bandera i un himne municipal.
2. Per acord de la majoria absoluta del ple es pot aprovar o modificar l'escut, himne o la bandera del municipi, o alterar-ne la denominació, i s'ha de seguir un procediment específic que s'ha de regular reglamentàriament. Els canvis de denominació només tindran caràcter oficial quan siguin inscrits en el registre corresponent i es publiquin en el *Boletín Oficial del Estado* i en el *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

La Llei no regula els tràmits que s'han de seguir per alterar el nom del municipi, sinó que remet a un procediment específic que s'ha de regular reglamentàriament.¹³ Ja hem dit abans que la competència, actualment, correspon als consells insulars i, per tant, seran aquestes institucions les que hauran d'aprovar els reglaments de procediment respectius.

¹² Dins els topònims majors s'inclouen els noms de les entitats locals i dels seus nuclis de població. Per topònims menors s'entenen els que descriuen o anomenen els noms de lloc de rius, torrents, muntanyes, valls, platges, etc.

¹³ Pel que fa als escuts i les banderes, el Decret 7/1988, de dia 11 de febrer, regula el procediment per a l'adopció, la modificació o la rehabilitació d'escuts i banderes de les entitats locals de les Illes Balears.

4. DECRET 36/1988, DE 14 D'ABRIL, DE FORMES OFICIALS DELS TOPÒNIMS

A partir de l'article 14 de la LNL, el Consell de Govern va aprovar el Decret 36/1988, de 14 d'abril, pel qual s'estableixen les formes oficials de 338 topònims de les Illes Balears.¹⁴ Aquesta relació es va veure incrementada en 44 topònims, mitjançant el Decret 61/1990, de 31 de maig, que va ampliar el Decret 36/1988.

La disposició transitòria del Decret 36/1988 disposa:

Els municipis i els consells insulars de les Illes Balears estan obligats a adequar els topònims dels seus territoris a les formes oficials que s'estableixen en l'article 1 d'aquest Decret, abans del dia 30 d'abril de 1989, de conformitat amb allò que s'estableix en la Disposició Transitòria Segona de la Llei 3/1986, de 29 d'abril, de normalització lingüística.

No obstant això, hi ha dos municipis que encara no han adaptat la seva denominació a l'esmentat Decret: Deyà (Deià) i Santa Eulalia del Río (Santa Eulària des Riu/Santa Eulària del Riu).¹⁵ Pel que fa a la capital de la comunitat autònoma, la Llei 8/2008, de 5 de juny, ha resolt, després d'una llarga polèmica, que la denominació és «Palma» (que era el nom que figurava en l'EAIB¹⁶ i el Decret 36/1988), i no «Palma de Mallorca».

Atesa la importància d'aquest Decret, dedicam l'apartat següent a fer-hi una anàlisi crítica.

I. ANÀLISI JURISPRUDENCIAL DEL DECRET 36/1988, DE 14 D'ABRIL

El Decret 36/1988 va establir les formes oficials dels topònims de les Illes Balears, encara que, com hem dit a la introducció d'aquesta ponència, més que els topònims oficials va determinar el topònims normalitzats, perquè el Decret es va aprovar sense seguir el procediment administratiu legalment establert. Bàsicament, va prescindir de la intervenció dels principals interessats: els municipis. I així ho va declarar el Tribunal Suprem en la sentència

14 Amb motiu d'un recurs administratiu interposat per l'ajuntament afectat, el Decret 36/1988 va ser modificat pel Decret 50/1988, de 12 de maig, en el sentit de modificar «Son Cervera» per «Son Servera». Com a conseqüència de la sentència del TS de 20 de febrer de 1998, tant el Decret 36/1988 com el Decret 61/1990 han estat modificats pel Decret 2/2004, de 16 de gener. Aquestes modificacions, que fan referència als topònims del terme municipal de Manacor, seran comentades quan analitzem la sentència.

15 Es pot consultar el Registre d'entitats locals a: www.dgal.map.es.

16 L'article 7 diu, textualment, que: «La capital de les Illes Balears és la ciutat de Palma...» Els defensors de «Palma de Mallorca» al·legaven que aquesta denominació es referia al municipi, mentre que «Palma» era el nom de la capital del municipi. Però això implicava desconèixer que el nom de la capital d'una comunitat autònoma (o d'una província) és el nom del municipi i no el de la capital del municipi corresponent.

de 20 de febrer de 1998 (ponent, Sr. Fernando Ledesma). Seguidament, comentam aquesta sentència:

L'Ajuntament de Manacor, que va impugnar l'esmentat Decret davant la Sala contenciosa administrativa del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, pretenia que: 1) es declarés la nul·litat del Decret, i 2) que el Govern de les Illes Balears dictés una nova norma que, respectant els procediments administratius establerts, inclogués els topònims «Porto-Cristo» o «Porto Cristo» (en lloc de «Portocristo»/«Port de Manacor»), «s'Illot» (en lloc de «Cala Moreia») i «s'Estany d'en Mas» (en lloc d'«Estany d'en Mas»).

La Sala del TSJIB va declarar: 1) La inadmissibilitat parcial del recurs, per entendre que l'Ajuntament de Manacor únicament estava legitimat per impugnar els topònims del seu municipi, però no els que pertanyien a altres municipis; 2) La desestimació del recurs, perquè el Decret recorregut era plenament adequat a dret.

Contra la sentència de la Sala del TSJIB, l'Ajuntament de Manacor va interposar recurs d'apel·lació davant el Tribunal Suprem. Atès que l'Ajuntament va donar per bo que la seva legitimació era limitada als topònims del seu municipi, el TS es va limitar a examinar: a) si el Decret, en haver estat aprovat sense audiència de l'Ajuntament, havia incidit en algun vici que en determinés la nul·litat parcial; i b) si el Decret, quan va determinar les formes oficials dels tres topònims abans esmentats, havia seguit l'assessorament de la Universitat de les Illes Balears i si s'havia adequat al criteri contingut en l'article 14.2 de la LNL, que dóna preferència a la toponímia popular i tradicional i als elements culturals autòctons.

En relació amb el primer punt —l'omissió d'audiència a l'Ajuntament—, el TS considera que aquesta ommissió va infringir l'autonomia municipal garantida constitucionalment (art. 137 i 140 CE). Aquesta autonomia obliga que la legislació de l'Estat i de les comunitats autònomes ha d'assegurar a les entitats locals el dret a intervenir en tots els assumptes que afectin directament el cercle dels seus interessos (art. 2.1 LBRL). En aquest mateix sentit, la Carta europea de l'autonomia local (CEAL) disposa que les entitats locals han de ser consultades, en la mesura d'allò que sigui possible, dins el termini i en la forma escaient, al llarg dels processos de decisió de totes les qüestions que les afectin directament (art. 4.6). No obstant això, aquest incompliment de la CEAL, segons l'alt tribunal, «no integra el vicio que apreciamos por haber sido publicada en el BOE con fecha posterior a la aprobación del Decreto».¹⁷ En conseqüència, la manca de l'audiència a l'Ajuntament de Manacor va determinar la nul·litat parcial del Decret, i així ho va declarar el TS.

En relació amb el segon punt —si el Decret ha tingut en compte l'assessorament de la UIB i la toponímia popular i tradicional—, consideram que el millor és transcriure literalment els fonaments jurídics de la sentència.

Fonament jurídic cinquè:

[...] 1.º) en relación con los topónimos Cala Moreia y Estany d'en Mas, acogidos por el Decreto impugnado, la Corporación recurrente propone que sean sustituidos por los de «S'Illot» y

¹⁷ La CEAL de 15 d'octubre de 1985 fou ratificada per l'Estat espanyol el 20 de gener de 1988, i va entrar en vigor l'1 de març de 1989.

«S'Estany d'en Mas», respectivamente. Sobre el primero de aquellos topónimos, el dictamen del Departamento de Filología Catalana y Lingüística General de la Universidad de Las Islas Baleares, emitido con carácter previo a la desestimación del recurso de reposición, dice textualmente: «Cuando hacemos mención al nombre de Cala Moreia nos referimos a la cala manacorense de este nombre. Si el Ayuntamiento de Manacor, de acuerdo con la solución local, quiere denominar “s'Illot” a la urbanización que se extiende también por la costa del término de Sant Llorenç y que tiene popularmente este mismo nombre, no hay ningún inconveniente desde el punto de vista lingüísticotoponímico». Sobre el segundo topónimo dice el mismo dictamen: «A veces, sin embargo, es bien cierto que hay topónimos que se encuentran un poco a medio camino, y este puede ser el caso de “Estany d'en Mas”. Por las referencias que tenemos, aunque parezca que todo el mundo sabe que es un estanque, el hecho de que éste ya haya desaparecido, borrado por una nueva urbanización, puede hacer que le podamos considerar como un topónimo del segundo grupo, y, por tanto, eso justificaría, tal como propone el Ayuntamiento de Manacor, la conversión del artículo “s'Estany d'en Mas”, paralelo a “s'Estanyol de Migjorn”, “sa Creu Vermella”, etc.». La Sala tiene en cuenta que en el referido dictamen la «S» de los dos topónimos aparece escrita con minúscula; y 2.º) en relación con los topónimos «Portocristo»/«Port de Manacor», acogidos por el Decreto impugnado, el Ayuntamiento de Manacor propone los de «Porto Cristo» y «Porto-Cristo», y el dictamen antes mencionado reconoce que «Portocristo» como tal es en efecto un nombre relativamente reciente, y que ha sido escrito de esta manera por analogía con los demás topónimos antiguos que contienen también este mismo elemento: Portopi, Portopetro, Portocolom, etc. Este hecho, junto con el principio de economía, y a menudo de mayor facilidad pedagógica en la escritura de topónimos y otras palabras, hace que se haya optado por transcribir todo junto este topónimo».

Fonament jurídic sisè:

Ciertamente, los párrafos del dictamen que hemos transcrito, que son los más intensamente referentes a la cuestión controvertida, no descalifican los topónimos acogidos por el Decreto, mas, al admitir como posibles, en los dos primeros casos, los que defiende el Ayuntamiento de Manacor, la aceptación de tales topónimos propuestos por dicho Ayuntamiento se muestra más congruente con el conjunto normativo que antes expusimos, del que es posible extraer en esta materia un principio de primacía de la voluntad municipal. Con otras palabras, la estimación del recurso se ofrece más respetuosa con la garantía institucional de la autonomía local y más conforme con el carácter representativo de las instituciones a través de las cuales se ha expresado una voluntad que, por no oponerse a la Ley y proceder de las autoridades más cercanas a los ciudadanos (art. 4.3, CEAL), puede y debe ser seguida cuando, como aquí acontece, conecta de modo claro con intereses colectivos de ámbito estrictamente local expresados por quienes tienen legitimación para ello. En el tercer supuesto, el topónimo propuesto por el Ayuntamiento de Manacor se ajusta al criterio normativo previsto en el art. 14 de la Ley, a diferencia del mantenido en el dictamen de la Universidad de Baleares, más alejado de aquella pauta legal. En los tres casos es, pues, la Ley -la Ley de Bases de Régimen Local, en los dos primeros, la propia Ley Autonómica, en el tercero- la que, de acuerdo con el art. 117.1 de la CE, nos lleva a estimar este recurso de apelación, si bien consideramos procedente escribir la «S» en la forma admitida por la Universidad de Baleares, habida cuenta la naturaleza técnica (lingüística) de la materia.

D'aquests dos fonaments jurídics transcrits, cal subratllar dos principis: 1) l'autonomia municipal, que obliga a escoltar l'opinió de l'ajuntament abans de prendre una decisió sobre els topònims del seu municipi; i 2) la primacia de la voluntat municipal —que, en el fons, no és més que una manifestació de l'anterior principi—, en virtut de la qual, quan un topònim admet més d'una denominació, el nom oficial ha de ser el que triï l'ajuntament.

II. PROCEDIMENT APLICABLE A LA DENOMINACIÓ DE LES ENTITATS LOCALS

a) Denominació de la província, de les illes i dels municipis

I. PROVÍNCIA

El topònim *Illes Balears*, d'acord amb la Constitució i l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears, tenia validesa oficial quan designava la comunitat autònoma. En canvi, el mateix topònim no estava oficialment admès per designar la província amb la mateixa base territorial que la comunitat autònoma.

Per poder fer coincidir la denominació oficial de la comunitat autònoma i la de la província, es va promulgar la Llei 13/1997, de 25 d'abril, que va establir que: «L'actual província de *Baleares* es denominarà oficialment *Illes Balears*, d'acord amb la seva tradició cultural i històrica, i en concordança amb la denominació de la comunitat autònoma» (article únic).

2. ILLES

Cal assenyalar que el repetit Decret 36/1988 no regula la denominació de les illes que integren l'arxipèlag balear. Això ha fet que el Consell Insular d'Eivissa no hagi tramitat l'expedient per catalanitzar el seu nom. Així tenim que, segons el Registre d'entitats locals, resulta que l'illa d'Ibiza té per capital el municipi d'Eivissa.

No coneixem cap norma que reguli el procediment per al canvi de la denominació de les illes. Ja he dit que la LNL no menciona a qui correspon la denominació de les illes i que el Decret 36/1988 tampoc recull la seva denominació. Però atès, per una banda, que l'art. 25.2 del TRRL sols menciona les províncies, i, per altra, que l'EAIB: 1) Ha *interioritzat* les illes dins el seu sistema institucional (art. 61.3) i que, fins i tot, manifesta que: «La nacionalitat històrica que formen les illes de Mallorca, de Menorca, d'Eivissa¹⁸ i de Formentera...» (art.

¹⁸ Val a dir, que a la versió castellana de l'EAIB (BOE de dia 1 de març de 2007), el nom d'Eivissa apareix escrit com «Ibiza».

1.1). 2) Permet que cada illa pugui tenir la seva bandera, el seu dia de celebració i el seus símbols distintius, per acord del consell insular respectiu. Pensam, si més no pel que fa a la catalanització de la seva denominació, que es pot defensar que la competència correspon a les pròpies illes.

Si acceptam l'anterior, el procediment que s'ha de seguir seria el mateix que el previst, *mutatis mutandi*, per a la de denominació dels municipis. L'expedient, en conseqüència, requerirà els tràmits següents:

1. Iniciació

La iniciació del l'expedient correspon al Ple del consell insular. L'acord ha d'anar precedit del dictamen de la comissió informativa competent per raó de la matèria.

2. Exposició al públic

L'expedient s'ha d'exposar al públic durant un termini no inferior a trenta dies, perquè els particulars o les entitats interessades hi puguin presentar reclamacions o fer suggeriments.

3. Audiència a l'Administració autonòmica balear

Atès que les illes integren el territori de la comunitat autònoma (art. 2 EAIB), consideram que la seva denominació té un abast suprainsular, i, per tant, s'ha de donar audiència al Govern de les Illes Balears.

4. Informes preceptius

a) De la Universitat de les Illes Balears

La UIB ha d'informar si la nova denominació s'avé amb la toponímia balear, hi ha incorreccions lingüístiques o hi pot haver confusió amb la denominació d'una altra illa.

b) De la Secretaria General

Tota vegada que l'acord del Ple del consell insular requereix l'aprovació per majoria absoluta, la Secretaria General de la corporació ha d'informar sobre l'adequació de la proposta d'acord a la normativa legal.

5. Acord que aprova la denominació

El Ple del Consell Insular ha de resoldre totes les reclamacions i els suggeriments presentats, i aprovar, amb l'informe previ de la comissió informativa, el nom amb el quòrum de la majoria absoluta dels membres corporatius.

6. Publicació i inscripció

L'acord del Ple del consell insular s'ha de publicar al *Butlletí Oficial de les Illes Balears*, i s'ha de comunicar a l'Administració de l'Estat perquè l'anoti en el Registre d'entitats locals i publiqui posteriorment el nom al BOE (article 11.3 TRRL).

3. MUNICIPIS

Ja hem indicat que la LMRL no estableix el procediment que s'ha de seguir per denominar o alterar la denominació dels municipis, sinó que remet a un futur reglament. En conseqüència, la normativa aplicable és el RP, concretament els articles 26 a 30. Ara bé, atès que aquesta normativa estatal s'aplica amb caràcter supletori, l'haurem de fer harmonitzar amb els principis i les normes que estableix la legislació autonòmica (en especial, haurem de tenir en compte la descentralització territorial efectuada en favor de les illes).

Els tràmits que s'han de seguir són els següents:

a) Fase municipal

1. Iniciació

La iniciació del l'expedient correspon al Ple de l'ajuntament, que ho ha de fer d'ofici o instància dels veïns. L'acord ha d'anar precedit del dictamen de la comissió informativa competent per raó de la matèria, sempre que estigui constituïda.¹⁹

2. Exposició al públic

L'expedient s'ha d'exposar al públic per un termini no inferior a trenta dies, perquè els particulars o les entitats interessades hi puguin presentar reclamacions o fer suggeriments.

3. Informes preceptius

a) De la Secretaria municipal

Tota vegada que l'acord municipal requereix l'aprovació per majoria absoluta, la Secretaria municipal ha d'informar sobre l'adequació de la proposta d'acord a la normativa legal. L'omissió d'aquest informe jurídic no provoca la nul·litat de l'acord, sols determina l'anul·labilitat quan suposi una disminució efectiva de les garanties o quan l'emissió d'aquest informe «hagués pogut variar la resolució final administrativa» (entre d'altres, STS 7 de febrer i 12 de desembre, ambdues, de 2000).

b) Dictamen de la comissió informativa

L'omissió d'aquest dictamen «té la dimensió de vulneració d'un dret fonamental, i, per això, arrossegà la nul·litat per a l'acte resultant si l'esmentada vulneració és efectivament sentida, i posteriorment al·legada en via impugnatòria, per a qualsevol dels corporatius afectats».²⁰ Ara bé, aquesta nul·litat sols es donarà quan sigui al·legada per un membre que fos part de la comissió; en un altre cas, l'omissió no donaria lloc a la nul·litat ni a l'anul·labilitat de l'acord, ja que no es tracta d'un tràmit essencial.

¹⁹ En els municipis de població inferior a 5.000 habitants, les comissions informatives són potestatives.

²⁰ SÁNCHEZ GOYANES, E: *La potestad normativa del municipio español*, El Consultor, Madrid, 2000, p. 435.

4. Resolució de les reclamacions i aprovació

Finalitzat el període d'exposició pública, el Ple municipal ha de resoldre totes les reclamacions i els suggeriments presentats i aprovar el canvi de nom, amb el quòrum de la majoria absoluta dels membres corporatius.

5. Tramesa de l'expedient a l'administració insular

Un cop pres l'acord municipal, l'ajuntament ha de trametre l'expedient, amb el certificat acreditatiu que l'acord del Ple s'ha adoptat amb el quòrum qualificat, al consell insular del seu àmbit territorial.

b) Fase insular

1. Recepció de l'expedient

Un cop rebut l'expedient municipal, el departament del consell insular competent per raó de la matèria s'ha de fer càrrec de la tramitació de l'expedient per aprovar o no el canvi de nom sol·licitat per l'ajuntament.

2. Informe de la Universitat de les Illes Balears

Si el nom proposat no figura en la relació de topònims que ha aprovat el Govern de les Illes Balears (els esmentats decrets 36/1988 i 61/1990), el departament del consell insular que tramita l'expedient ha de demanar informe a la Universitat de les Illes Balears sobre: si la nova denominació s'avé amb la toponímia balear, si hi ha incorreccions lingüístiques o si hi pot haver confusió amb la denominació d'un altre municipi.

En el supòsit que l'informe fos contrari a les pretensions municipals, malgrat no tenir aquest caràcter vinculant, consider que s'hauria de donar audiència a l'ajuntament perquè pugui al·legar el que cregui convenient en relació amb la seva proposta.

L'omissió d'aquest informe preceptiu donaria lloc, en la meua opinió, a la nul·litat de ple dret de l'acord del consell insular, tota vegada que ha de qualificar-se de vici essencial.²¹

3. Resolució

A la vista de la proposta que formuli el departament que tramita l'expedient, el Consell Executiu (si el reglament orgànic no atorga l'atribució al Ple) del consell insular ha d'aprovar o rebutjar la proposta de l'ajuntament. Ara bé, la no-aprovació del consell insular, que ha de ser motivada, sols pot fonamentar-se en la infracció del procediment, perquè no s'adequa a la toponímia balear, per incorreccions lingüístiques o bé quan el nom que es proposa és idèntic a un altre que ja hi ha o pot produir confusions en l'organització dels serveis públics.

Si el consell insular, en el termini de tres mesos, no hi formula oposició, l'acord de l'ajuntament s'entén definitiu i executiu (art. 42.3.b de la Llei de règim jurídic de les administracions públiques).

21 Vegeu la STSJ de València de 10 de març de 1992.

c) Fase d'execució

L'acord del Consell Executiu del consell insular s'ha de notificar al municipi interessat i publicar al *Butlletí Oficial de les Illes Balears*.

L'ajuntament ha de comunicar el seu acord, juntament amb la resolució del consell insular, al Registre d'entitats locals, en el termini d'un mes, per a la modificació de la inscripció registral, de conformitat amb allò que es preveu a l'article 9 del Reial decret 382/1986, de 10 de febrer. Un cop feta l'anotació, la Direcció General per a l'Administració Local del MAP trasllada la modificació al Registre central de cartografia i la publica al BOE (art. 11.3 TRRL i art. 26.3 RP).

Cal esmentar que a la nostra comunitat autònoma no s'ha creat, a diferència d'altres comunitats, un registre autonòmic d'entitats locals.

b) Denominació de les entitats locals menors, dels nuclis de població i d'altres topònims menors

I. ENTITATS LOCALS MENORS

Com que falta normativa,²² el procediment aplicable a la denominació, o canvi de denominació, de les entitats locals menors ha de ser el mateix que el descrit per als municipis. No obstant això, quan l'expedient el tramiti d'ofici l'Ajuntament, i no a instància de la junta veïnal,²³ s'ha de donar audiència a l'entitat local menor.

2. NUCLIS DE POBLACIÓ I TOPÒNIMS MENORS

A la nostra comunitat autònoma, ja que no hi ha una definició jurídica,²⁴ a aquest efecte, per nuclis de població podem entendre: els assentaments que, en funció de les circumstàncies de població i edificatòries, delimita el planejament urbanístic municipal. Aquests nuclis de població, a diferència de les entitats locals menors, no gaudeixen de personalitat jurídica.

22 L'any 2002, la Conselleria de Cultura del Govern de les Illes Balears va elaborar un Avantprojecte de decret pel qual es regula la determinació i el canvi de denominació dels nuclis de població i de les entitats locals menors, que finalment no es va convertir en Decret, i que tenia dos defectes: 1) era poc respectuós amb l'autonomia municipal, i 2) oblidava que la competència executiva, en aquesta matèria, havia passat de la comunitat autònoma a les illes (consells insulars).

23 La junta veïnal és l'òrgan col·legiat de govern de l'entitat local menor (art. 55.3 LMRIB).

24 A Catalunya s'entén per nucli de població: «el conjunt d'almenys deu edificacions que formin carrers, places i altres vies urbanes. Excepcionalment, el nombre d'edificacions pot ser inferior a deu sempre que la població superi els 50 habitants» (art. 13.2 del Decret 139/2007, de 6 de juny). La mateixa definició utilitzava el no nat avantprojecte a què es refereix la nota núm. 21.

En relació amb la denominació dels nuclis de població i dels topònims menors, el procediment aplicable ha de ser, ja que no hi ha normativa específica, el mateix que el previst per als municipis.²⁵ Si el nucli de població, o el topònim, es troba inclòs dins el territori d'una entitat local menor, s'ha de donar audiència a la junta veïnal. Cal esmentar que en aquests dos supòsits l'oficialitat del topònim s'adquireix amb la publicació en el BOIB, sense que hagi d'inscriure's en el Registre d'entitats locals del MAP ni publicar-se en el BOE.

c) Denominació de les vies interurbanes i urbanes

L'aprovació dels expedients per a la denominació de les vies interurbanes i urbanes requereix els tràmits següents:

1. VIES INTERURBANES

1. Iniciació de l'expedient a càrrec del Departament competent del consell insular
2. Informe de la Universitat de les Illes Balears
3. Audiència al municipi o els municipis interessats
4. Acord del Consell Executiu del consell insular pel qual s'aprova el nom de la via

2. VIES URBANES

1. Inici de l'expedient pel Decret de la Batlia
2. Informe de la Universitat de les Illes Balears
3. Decret de la Batlia²⁶ pel qual s'aprova el nom de la via

²⁵ Cal esmentar que a Catalunya la determinació del nom dels nuclis de població de tota mena correspon als ajuntaments (art. 18.3 LPL). Aquesta solució em sembla més ajustada a l'autonomia municipal.

²⁶ Consider que la competència és de la Batlia, en virtut de l'article 21.1.s de la LBRL que li atribueix la competència residual.

d) Correcció del nom de les entitats locals

Una qüestió interessant és saber si la mera correcció lingüística del nom d'una entitat local equival a un canvi de denominació. En principi, no sembla lògic exigir els mateixos tràmits, posam per cas, per canviar el nom de «Palma de Mallorca» a «Palma», que adequar la grafia de «Binisalem» a «Binissalem». Malgrat això, l'Administració de l'Estat i la comunitat autònoma, quan encara no havia transferit la competència als consells insulars, entenien que qualsevol correcció lingüística exigia una tramitació idèntica a un canvi de nom. Sobre això vàrem tenir ocasió de pronunciar-nos en un informe de data 24 de setembre de 1992:

4a. La interpretació que fan la Delegació del Govern, la Conselleria Adjunta a la Presidència i la Conselleria de Cultura –que va elaborar la Llei de Normalització i el Decret 36/1988– en el sentit que escriure el nom d'un municipi en la forma correcta –és a dir, la catalana– és un canvi de nom és totalment incomprensible, a més de deixar sens contingut l'article 14 i la Disposició transitòria 2a de la Llei de Normalització i el Decret 36/1988.

[...]

6a. Per si tot el que duem exposat no fos suficient, tenim que podríem aplicar per analogia el que està regulat en la Llei i Reglament del Registre Civil pel que fa als noms propis i cognoms. Així, es distingeix entre rectificacions d'errors i els canvis de nom.

[...]

7a. Per tot quan hem exposat, creiem que resulta innecessària la tramitació d'un expedient de canvi de nom per tal que es pugui utilitzar el topònim Binissalem –amb dues “s”–, ja que aquesta és l'única forma admissible i legal. Per això, pensam que és tan clar, que de no acceptar-ho, resultaria que l'Ajuntament de Binissalem s'hauria de dir Binisalem –amb una sola “s”– perquè l'acord de l'Ajuntament no va reunir les dues terceres parts del nombre de fet –11 regidors–, puix només votaren 7 regidors a favor de la ratificació del Decret 36/1988.

Aquesta opinió es pot considerar confirmada per la STS de 21 de febrer de 2000. L'objecte de litigi era que la Generalitat Valenciana, mitjançant Decret 74/1984, de 30 de juliol, va disposar que el municipi de la «Vall de Uxó» passàs a denominar-se «la Vall d'Uixó». Un grup de regidors de l'esmentat ajuntament va interposar recurs i va al·legar, fonamentalment, que no es tractava d'un simple canvi lingüístic, sinó d'un canvi real de nom, per la qual cosa no eren aplicables les normes del Decret autonòmic 74/1984, sinó els articles 28 i 29 del Reglament de població i demarcació, de conformitat amb els quals havia de ser un tràmit previ ineludible l'informe de la Real Academia de la Historia. Aquesta argumentació va ser plenament acceptada per la Sala Contenciosa Administrativa del Tribunal Superior de Justícia de València, però no pel Tribunal Suprem, que en el fonament jurídic tercer digué el següent:

Tanto la parte recurrente como el fallo impugnado parten de la premisa de que se trata de un cambio de nombre y no de una simple adaptación lingüística; criterio que no comparte esta Sala, ante el hecho evidente de que las variaciones introducidas son mínimas y puramente ortográficas, sin que pueda apreciarse una alteración sustancial del topónimo tradicional.

Per això, quan vaig intervenir en la proposta d'avantprojecte de llei municipal i de règim local de Illes Balears de l'any 2002 (que no arribà a convertir-se en llei, malgrat haver passat per la comissió legislativa, per la dissolució del Parlament, com a conseqüència de la convocatòria de les eleccions de 2003), vaig proposar, en l'article 21, aquesta redacció:

1. Els consells insulars poden, dins l'àmbit territorial respectiu, proposar als municipis les rectificacions de nom que considerin convenients, a fi d'adequar-les a la toponímia aprovada pel Govern de les Illes Balears.
2. En aquests casos, l'aprovació de la rectificació del nom del municipi sols requereix l'acord del ple de l'ajuntament adoptat per majoria simple.²⁷

Tanmateix, hem de dir que l'expedient que va incoar l'Ajuntament de la capital de Menorca, l'any 2005, per passar de «Mahó» a «Maó», es va tramitar com un canvi de nom —seguint els tràmits del RP— i no com una rectificació ortogràfica. I el mateix va fer el Consell Insular de Menorca, quan el Consell Executiu, en data de 27 de febrer de 2006, va adoptar l'acord següent:

Primer. Aprovar el canvi de denominació del nom oficial de la ciutat i del municipi que, passarà a ser MAÓ, atès que és el nom en català, llengua pròpia de les Illes Balears.

III. CONCLUSIONS

La conclusió que podríem presentar és, més aviat, pessimista, ja que després de 22 anys de la LNL i 20 anys del Decret 36/1988, encara hi ha una illa i dos municipis que no han adequat la denominació a la que determina l'esmentat Decret o, el que és el mateix, encara no han catalanitzat el seu nom; a més, la capital de la comunitat tan sols fa uns poc mesos que ha normalitzat el topònim, i encara seguim sense un reglament que reguli el procediment per a la denominació dels topònims...

Per això mateix, les conclusions que presentam, més que conclusions, volen ser propostes de *lege ferenda*:

És necessari que els consells insulars, com més aviat millor, aprovin els reglaments de procediment per a la denominació i canvi de denominació dels topònims de les seves illes respectives.

27 L'article 5 del Decret 139/2007, de 26 de juny, de la Generalitat de Catalunya, estableix un procediment similar. Si bé, hi ha dues diferències importants: exigeix que la proposta de rectificació se sotmeti a informació pública i que l'acord municipal s'adopti per majoria absoluta. En els supòsits que el topònim ja hagués estat fixat prèviament (cas dels noms de lloc del Decret 36/1988), consideram que aquests dos requisits són excessius.

En l'esmentat procediment, s'haurien de respectar dos principis: el de l'autonomia local i el de la primacia de la voluntat municipal.

S'hauria de diferenciar un règim jurídic per a la toponímia major i un altre per a la toponímia menor. Aquest darrer amb un procediment més simplificat.

També s'hauria de preveure un règim simplificat per a aquells supòsits que només impliquen una correcció lingüística o la catalanització del nom.

Seria convenient, si més no, en el cas dels topònims majors, donar participació als ciutadans, a través de la informació pública, abans de la presa de decisions.

Es podria estudiar la possibilitat d'establir algun tipus de sanció per a les entitats locals que es neguin a normalitzar els topònims dels seus municipis.

Podria ser oportú crear, en el si de la UIB, una comissió tècnica o un grup, de caràcter multidisciplinari (lingüistes, geògrafs, historiadors, etc.), encarregat d'emetre l'informe preceptiu que estableix la LNL.

També fóra oportú crear, dependent del Govern de la comunitat autònoma, un Registre d'entitats locals i un nomenclàtor geogràfic, en el qual s'haurien de registrar tots els topònims oficials, majors i menors, de les Illes Balears.

I, ja per acabar aquesta ponència, permeteu-me fer un prec al Gabinet d'Onomàstica de la UIB: crear una pàgina web, de fàcil accés, en la qual es publiquin tots els topònims, majors i menors. Estic convençut que donar publicitat als noms de lloc és el millor sistema per a la seva divulgació i normalització entre la població.